

国家监察体制改革的史鉴与对策

蒋来用

(中国社会科学院社会学研究所, 北京 100732)

【摘要】借鉴监督体制改革的历史经验和教训,对提升国家监察体制改革有效性具有重要的价值。从历史角度分析可以看出,仅靠机构和人员增加的扩张式改革,没有运作机制的转变和制度有效性的释放,难以达到反腐败的目标。十八大后的监督体制改革在机构和编制上基本没有大动作,但在运作机制上改革力度很大,效果十分明显。未来国家监察体制改革要合理确定改革目标重点、增加预防腐败的职责、重视并用足监督措施、继续完善机构的内部改革、找到自我监督的平衡点、敦促并力推配套改革、把私营机构纳入监督范围。

【关键词】廉政建设; 反腐败; 国家监察体制; 监督体制

【中图分类号】D630.9 【文献标识码】A 【文章编号】1008-9314 (2017) 02-0010-07

DOI:10.14063/j.cnki.1008-9314.2017.02.003

纪委监督体制、行政监察体制、司法监督体制等都是我国监督体制的重要组成部分。虽然分属在政党、行政、司法中的监督机构的监督对象、职责权限、措施手段、程序方法有很大不同,但都共同行使监督职能,彼此相互协作和作用,共同构成了监督体系的有机整体。适应革命、建设和改革开放形势的需要,我国的监督体制改革就一直没有中断。当前的监督体制建立在以前改革探索的历史基础之上。目前推行的国家监察体制改革无法割断与历史的联系。因此,全面深入了解这段改革历史,是有效推进国家监察体制改革必须掌握的“基本功”。

一、中国共产党成立到改革开放前的 监督体制改革

中国共产党是执政党,纪委在监督体制中发挥着至关重要的作用。中国共产党自建党开始就一直重视纪律建设,有相应的监督体制保障纪律执行。如第一个纲领就规定党员受地方执行委员会的严格监督,地方委员会的财务、活动和政策,应受中央执行委员会的监

督。^{[1][2]}党的各级执行委员会同时履行监督职责,是纪律的执行机构。1927年4月,中共第五次全国代表大会通过《中国共产党第三次修正章程决案》,规定在全国代表大会及省代表大会选举中央及省监察委员会。这个文件是党内监督的开山之作,发挥着重要的“奠基作用”,为党内监督体制建设和改革提供了思想理论指引和可借鉴的具体制度内容。第一,设立监察委员会的目的是“为巩固党的一致及权威”。当监察委员会与同级党的委员会发生争议时,“则移交至中央或省监察委员会与中央或省委员会联席会议,如联席会议再不能解决时,则移交省及全国代表大会或移交于高级监察委员会解决之”。^[3]第二,强调监察委员会的相对独立性。“中央委员及省委员不得兼任监察委员”,避免利益冲突,不能自己监督自己。第三,提供监督条件,监察委员会履职有保障措施。“中央及省监察委员会,得参加中央及省委员会会议,但只有发言权无表决权。遇必要时,得参加相当的党部之各种会议。”第四,与党委会是基本平行的关系,享有特殊权力和权威。“中央及省委员会,不得取消中央及省监察委员会之决议;但中央及省监察委员会之决议,必须得中央及省委员会之同意,方能生

【收稿日期】2017-03-10

【基金项目】中国社会科学院登峰战略“特殊学科”建设廉政学项目阶段性成果

【作者简介】蒋来用,中国社会科学院社会学研究所廉政建设与社会评价研究室主任,中国廉政研究中心副秘书长。

效与执行。”^[4] 1928年7月，中国共产党第六次全国代表大会召开，改监察委员会为审查委员会，职权范围缩小。之后，审查委员会又改为党务委员会，负责监督职责。1938年，六届六中全会要求区党委之下设立监察委员会。1945年4月至6月召开的中国共产党第七次全国代表大会取消审查委员会，规定“党的中央委员会认为必要时，得成立中央监察委员会及各地方党的监察委员会”，并具体规定了各级监察委员会产生的办法、任务和职权。从五大开始，通过专门监督机构行使党内监督权的机制正式固定下来。

新中国成立后，党内监督机构也在不断调整变化。1949年11月，《中共中央关于成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定》下发，各级纪委相继成立。这时的纪委是各级党委的一个工作部门，犹如党的宣传部和组织部一样，在同级党委领导下工作，与上级纪委的关系是指导关系^①。1955年3月，中国共产党全国代表大会通过《关于成立党的中央和地方监察委员会的决议》（以下简称《决议》），中央和地方监察委员会陆续恢复和重建。《决议》规定党的各级监察委员会与各级党委的关系是指导关系，上下级监察委员会之间是领导关系，以系统领导为主的体制加大了监察机关的权力。^[6]但这一体制并不长久，1956年9月，党的八大党章规定，“各级监察委员会在各级党的委员会领导下进行工作”，党委和监委的关系由指导关系改为领导关系。同时规定上级监委有权检查和指导下级监委的工作。“双重领导”关系得到明确。1962年9月，党的八届十中全会做出《关于加强党的监察机关的决定》，规定中央监察委员会可以派出监察组常驻国务院所属各部门，派驻开始成为一种重要的监督方式。1969年，各级监察委员会被撤销。

行政监督体制改革主要体现在国家行政监察机构的变革方面。1949年9月29日，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过《中国人民政治协商会议共同纲领》第十九条规定“在县市以上的各级人民政府内，设人民监察机关，以监察各级国家机关和各种公务人员是否履行其职责，并纠举其中之违法失职的机关和人员。”10月，中央人民政府政务院人民监察委员会成立，地方各级人民政府监察委员会相继成立。人民监察委员会是人民政府的一个部门，《中华人民共和国中央人民政府组织法》第十八条规定，政务院人民监察委员会负责监察

政府机关和政府公务人员是否履行其职责。1954年9月，第一届全国人民代表大会第一次会议在北京召开，会议通过的《中华人民共和国国务院组织法》规定：“中央人民政府政务院改为国务院，原中央人民政府政务院人民监察委员会改为国务院监察部”，地方行政监察机关也相继改名，如北京市人民政府人民监察委员会改名为北京市监察局。1959年，中共中央决定，取消政府的行政监察机构，其职能由党的监察委员会行使，地方各级政府的行政监察机构也随之被撤销，其职能归于党的监察委员会。

司法监督体制也经历了几乎同样的命运。1949年9月29日，中国人民政治协商会议第一届全体会议表决通过的《中央人民政府组织法》第五条规定：“组织最高人民法院及最高人民检察署，以为国家的最高审判机关及检察机关”。1954年，第一届全国人民代表大会全体会议通过了《人民检察院组织法》，“人民检察署”的称谓变为“人民检察院”。1966年5月，“文化大革命”开始，中国社会进入十年浩劫时期。非常规的运动方式代替了常态监督体制，造成了社会的严重混乱，监督体制改革探索遭受了重大挫折。实践表明，缺乏稳定的政治环境和正确思想的指导，监督体制改革很难推行，更谈不上取得实效。

二、改革开放后到十八大前的监督体制改革

1978年十一届三中全会召开后，吸取“文革”教训，各种监督体制开始恢复。最早恢复的是党内监督体制，这体现了党内监督在监督体系中的关键地位。十一届三中全会选举产生了以陈云为第一书记的中央纪律检查委员会后，各级纪委相继恢复，规模逐步扩大，从中央到地方人员配备完整。为强化监督，纪委内部的改革也在不断进行，如职责任务调整、提升职能室主任级别、调整纪委书记在党委的分工排序、完善纪委与党委的关系等。

司法监督恢复的时间也比较早，体现了党和国家对

^① 1950年2月6日中共中央下发的《关于各级党的纪律检查委员会与党委关系的指示》予以明确规定，参见李学勤：《中国共产党纪律检查工作60年》[M]。北京：中国方正出版社2009：9。

法制的重视。1979年7月，第五届全国人民代表大会第二次会议通过了《人民检察院组织法》，明确规定人民检察院是国家的法律监督机关，检察机关很快恢复工作。《刑事诉讼法》还给予检察院自行立案侦查的权力，对于贪腐等经济案件都可以直接动用侦查权。但在80年代初期，检察院主要是按照党委和纪委的要求，配合打击包括腐败在内的经济犯罪案件。司法监督机制的改革力度较大。如1988年3月8日，深圳市人民检察院成立全国检察机关第一个经济犯罪案举报中心（后更名为举报中心）后，最高人民检察院在全国进行试点和推广，不到一年的时间内，全国各级检察院建立起3600多个举报中心。1995年11月10日，最高人民检察院反贪污贿赂总局正式成立，截至1995年年底，全国地方各级检察院几乎都设立了反贪局。2005年5月，最高人民检察院发出通知，要求地方各级人民检察院渎职侵权检察机关统一名称，成立反渎职侵权局。检察机关人员也呈现出不断上升的趋势。1994年，检察机关人员总数为194456人，2001年增加到226839人。2002年因为机构改革削减了部分人员，但之后又不断增长，到2009年达到231705人。

行政监督体制恢复之后，机构比改革开放前增多，其中一个重要的改革是审计机关的成立。1983年9月15日，根据1982年12月4日第五届全国人民代表大会第四次会议通过的《中华人民共和国宪法》第91条的规定，审计署正式成立，之后各级审计机关陆续挂牌。监察机关的恢复相对较晚。1986年12月2日，第六届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议通过《关于设立中华人民共和国监察部的决定》，恢复并确立国家行政监察体制。因为两个机构职能重复严重，1993年1月，根据中共中央、国务院的决定，中央纪委、监察部开始合署办公，实行“一套工作机构、履行党的纪律检查和行政监督两项职能”的体制。之后，地方各级纪委和监察机构都实行这一体制。2005年10月，十届全国人大常委会审议并批准了《联合国反腐败公约》。为履行《公约》，深入推进预防腐败工作，2007年9月13日，党中央、国务院决定成立国家预防腐败局，之后各地也相应成立了地方预防腐败局。

改革开放后监督体制改革力度较大，直接表现为监督机构增加，人员编制大量增多。但改革也存在一些问题，如反腐败机构职能重复交叉，监督力量分散，出现“九龙治水而水不治”的现象。腐败和不

正之风并没有因为机构和人员编制增加而减少，相反在20世纪90年代之后腐败形势变得严峻复杂。事实表明，机构人员的增多并不一定就能换来廉洁。仅靠机构和人员增加的扩张式改革，没有运作机制的转变和制度有效性的释放，难以达到反腐败的目标。

三、十八大以来监督体制改革的成功经验

十八大后的监督体制改革，可以说在机构和编制上基本没有多大的动作，但在运作机制上改革力度很大，效果十分明显，其中影响最大的是纪检监察体制的改革，具有以下鲜明特点：

（一）职能调整定位清晰。纪检监察机关通过做“加法减”收缩“战线”，调整纪检监察职能。“做加法”就是在内设机构、行政编制、领导职数总量“三不增”的情况下，增强监督执纪力量。中央纪委监察部增设4个纪检监察室、1个纪检监察干部监督室，组建宣传部和组织部，通过内部调剂直接增加从事纪律审查业务的人员100多名，执纪监督部门数量和人员力量分别占机构和编制总数近70%。^[7]全国31个省（区、市）纪委紧跟中央纪委步伐，通过盘活存量，优化和整合机构，新增61个纪检监察室，增幅达36%。机构调整后，省级纪检监察机关中纪检监察室多数为7至8个。全国省级纪检监察机关中执纪监督人员占总编制比例平均达到57.6%。“做减法”就是全力清理参与的议事协调机构。中央纪委参与的125个议事协调机构精简至14个，省区市一级共参与4619个减至460个，精简比例达90%以上。中央纪委和地方纪委要求纪委书记、派驻纪检组长不再分管其他工作，对兼职行为进行清理，防止角色混乱、职能泛化、监督缺位。有伸有缩、增减结合的调整有效解决了纪检监察机构职责不清、职能发散、主业荒疏等问题。

（二）优化双重领导体制。党章规定下级纪委同时受同级党委和上一级纪委领导。实践中，常常出现下级纪委监督执纪履职面临压力和干扰，不敢完全放开手脚，较真执纪易被孤立，地方纪委监督独立性和权威性不够，严重影响相互制约又相互协调的权力结构和运行机制的形成，导致一些地方和部门出现“一把手”监督难甚至腐败的问题。针对现实中的问题，中央与时俱进推动党的纪律检查工作双重领导体制改革，提出了“两个

为主”，即查办腐败案件以上级纪委领导为主，线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时必须向上级纪委报告；各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主。中央纪委派驻纪检组组长、副组长和省区市、中管企业纪委书记、副书记提名考察办法制定实施。人事和办案两项重要权力上强化了系统领导为主。大幅增加的信访举报、立案结案、受党纪政纪处分人数表明，查办腐败案件的干扰和担忧减少，各级纪委的监督权威和工作积极性明显提升。

（三）法纪修改富有新气息。《刑法修正案草案九》完善行贿犯罪财产刑规定，判处有期徒刑的同时“并处罚金或没收财产”；严格对行贿罪从宽处罚的条件，完善预防性措施的规定。修改后的《刑事诉讼法》规定，人民检察院对于重大的贪污、贿赂犯罪案件，经过严格的批准手续，可以采取技术侦查措施；行政机关在行政执法和查办案件过程中收集的证据材料，在刑事诉讼中可以作为证据使用。《纪律处分条例》以政治纪律和政治规矩为首划出了不可触碰的行为底线，新增了群众纪律、生活纪律等内容。《中国共产党问责条例》规范和强化党的问责工作。修订后的《中国共产党党内监督条例》监督主体、监督内容、监督对象、监督方式等重要问题做出新规定。新的纪律规定都强调“纪法分开”，凡是国家法律已有的内容，党规党纪就不再重复规定。因此新规删除了大量与法律重复的内容。在纪律审查过程中，发现了违法行为，不用“吃干榨尽”，只要将其中一个违法事实查清就应移送司法机构，而不能越俎代庖，将所有违法事实调查清楚之后再移送司法机关。

（四）责任追究有新突破。责任追究是党风廉政建设责任制中最难啃的“骨头”，具有牵一发而动全身的作用。十八大以来，党风廉政建设的一项重大贡献就是在理论和实践上破了责任追究这道难题。首先，提出“两个责任”，党委负主体责任、纪委负监督责任，要求守土有责，种好自己的“责任田”。在十八届中央纪委第三次全会上，习近平总书记把党风廉政建设主体责任概括为五个方面，基本列出了主体责任“清单”，要求各级党委主动担负选人用人、正风肃纪、教育监督、案件查办、以上率下的责任，以重点责任的落实带动全面责任的落实。王岐山同志要求纪检监察机关聚焦党风廉政建设和反腐败斗争，紧

紧围绕监督执纪问责，深化“三转”，把不该管的工作交还主责部门，做到不越位、不缺位、不错位。其次，开启责任追究“压力机”，真打“板子”处理人。2015年上半年共有370多个单位的党委（党组）、纪委（纪检组）和4700多名党员领导干部被问责。失职渎职行为问责力度同时加大，2014年2.1万人被追究责任。^[8]搞腐败要被追究，反不了腐败要担责，中央向各级党组织释放强烈的反腐信号。

（五）监督执纪用新举措。监督执纪方式明显变化是十八大以来正风反腐取得成效的重要原因。纪检监察机关聚焦党风廉政建设和反腐败，把监督执纪问责作为主责主业，按照党章赋予的职权，采取灵活多样的措施担当履职，纪委的权威和信任度迅速提升，监督执纪环境氛围迅速改变。首先，不管是“老虎”还是“苍蝇”，在国内还是在海外，是纪检干部还是非纪检干部，都一视同仁、概莫能外。其次，各级纪检监察机关紧盯元旦、春节、“五一”、端午、中秋、国庆等关键节点，从烟花爆竹、月饼等具体事抓起，牵头建立明察暗访等常态化机制，网站密集“公开曝晒”违反中央八项规定精神行为。再次，中央和中央纪委坚持问题导向，善于发现问题，敢于直面和正视问题，敢于担当负责。审计和巡视是反腐倡廉建设的两把“利剑”，聚焦发现问题，频率和力度明显加大，发现并移交大量问题线索。

十八大以来纪检监察体制改革收到明显成效，腐败恶化的态势得到遏制，节俭办事逐步成为习惯，公职人员底线意识明显增强，一些习以为常的错误和积习难改的问题得到解决，公私界河逐步分明。

四、对国家监察体制改革的思考与对策

2016年11月，中共中央办公厅印发《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》（以下简称《方案》）。12月25日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议决定，在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作。从公开报道的资料来看，三地的改革主要聚焦机构建设，整合行政监察、预防腐败和检察机关查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等工作力量，成立监察委员会，作为监督执法机关与纪委合署办公。虽然《方案》要求三地从体制机制、制度建设上先行先试、探索实践，为

在全国推开积累经验，但地方的改革受到很多的限制。

第一，是权限问题。因为没有相应的立法权限，地方没有权力制定出台一些与廉政建设有关的法规制度，如干部人事制度、社会保障政策等。下位法不能违反上位法，地方只能执行中央的规定，不能突破上位法律规定。几年前，一些地方探索财产申报制度改革，最后无疾而终。广东省佛山市等地很早就探索将检察院反贪、反渎、预防、公安经侦、审计机构合并在一起的改革，但阻力重重，受到的法律限制和羁绊太多。全国人大的决定虽然给地方授权，但授权的范围比较狭窄，主要是成立监察委员会，将检察机关的部分机构和人员转隶到纪检监察机关，对于这个新机构的职能、职权、措施进行了规定，但对影响这个机构发挥作用的相关制度和机制改革并没有明确授权，因而试点地方可能展不开拳脚。

第二，全国性的问题地方难以解决。在全国长期存在的带有普遍性的问题，仅仅一个地方或几个地方，往往难以取得成效，必须得全国一盘棋统一抓才能取得效果。如公款大吃大喝的歪风，早在改革开放初期很多地方就开始整治，但三十多年几十个文件管不住一张嘴。十八大以来，加大顶层设计，中央出台系列制度，推动预算财务等制度改革，全面综合从严整治，强有力曝光和惩处，这股歪风才基本被刹住。又比如诚信体系建设，地方根本无法解决，仅仅银行、房产等信息，地方纪检监察机构查询都比较困难。解决信息“孤岛”现象，打破信息共享壁垒，打破反腐败信息查询难、需要时间长的问题，只能依靠中央统一推进有关改革。

第三，机构改革的“陷阱”。现在一说到体制改革，往往就变成了机构调整和人员增减变动的改革。以前我国的很多监督体制改革之所以成效不明显，一个重要因素就是过于关注机构和人员改革。改革某种程度上得先考虑人的安排，因人设岗现象存在，导致改革成了“夹生饭”。在新的机构，工作和人员磨合往往需要较长的时间，往往错过了干事改革的时机。这次三地试点改革就已遇到人员和思想融合、机制和工作融合等问题，再次说明机构改革存在一定的局限性。十八大以来的纪检监察体制改革之所以成效显著，主要在于没有将改革重心放在机构改革上，而是突出机制运作的变革，将现有人员和机构基础上，调整内部结构，转职能、转方式和转作风，把现有的制度和措施用足，“旧枝长新芽”，释放新效果。

将检察院反贪污贿赂、反渎职侵权、职务犯罪预防部门机构、职能、人员整体划转到纪检监察机关，这是一项任务繁重的工作，不仅仅是因为涉及机构整合人员安排与融合的问题，而是因为这项改革不是一个机构内部的变动，而是涉及多个机构之间的联系，涉及国家权力的重新配置，牵一发而动全身，需要修改相关法律和制度。为做好此项工作，人大、检察院、纪委、监察、党委、人事组织等多个部门和机构都要参与其中，全国上下都得跟着行动，协调工作任务相当繁重。因此，要做好此项改革，应该借鉴我国历次反腐败机构改革的经验，全面充分论证和设计，系统化抓实推进有关工作。

第一，合理确定改革目标重点。改革目的可以具有多重性，但应有层次性，要善于抓住主要矛盾，解决主要问题。《方案》提出，“深化国家监察体制改革的目标，是建立党统一领导下的国家反腐败工作机构。实施组织和制度创新，整合反腐败资源力量，扩大监察范围，丰富监察手段，实现对行使公权力的公职人员监察全覆盖，建立集中统一、权威高效的监察体系，履行反腐败职责，深入推进党风廉洁建设和反腐败斗争，构建不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制。”文件中提出的是一个目标集群，可以分解为多个具体的目标。最为直接和具体的目标就是建立党统一领导下的国家反腐败工作机构。三地试点推进比较快，落实比较到位的就是成立监察委员会，从而较容易实现了整合反腐败资源力量，扩大监察范围，丰富监察手段的目标。但对于“深入推进党风廉洁建设和反腐败斗争，构建不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制”这个实效性目标，各级党委和纪委往往强调不多，一方面可能是因为缺乏具体量化的指标或衡量的标准，另一方面可能是短时间内难以做到。其实，改革目标中，最为重要的实效性目标，因为产生遏制腐败的效果才是国家监察体制改革的最终目的。当然，短期内地方试点受到很多局限，难以看到具体实效，但未来全国推行这项改革之后，应将实效性作为国家监察体制改革的目标和努力方向。要对实效性目标设置考核指标或者评价体系，由全国人大或者委托第三方机构对此项改革实施效果进行评估并予以公布。

第二，增加预防腐败的职责。监察委员会除了监督、调查、处置三项职责之外，尚应有预防职责，但目前《方案》没有写入。监督、调查、处置大部分都是事后性工作，没有有效预防措施，这些职能履行的成本会

很高。增加预防职能，采取预防措施进行评估、教育、宣传、与社会建立联系等，会有效防范和降低腐败风险。监督执纪问责是纪委的主责主业，但检察院预防职务犯罪部门已经转隶过来，预防腐败局也有预防职能，就应该发挥这些机构和人员的作用，而不能让其成为陪衬。因为目前腐败形势尚严峻复杂，纪委仍须将主要力量用于监督执纪问责。在预防机构全部归并到国家监察委员会之后，如果预防职能不增强，就会有弱化的风险。监察委员会监督执纪与问题打交道，不仅要善于发现问题，更要善于分析总结和解决问题，尤其是从源头防范问题发生，要有针对性地敦促和监督相关机构和部门推动改革及时纠错补漏，提出明确具体的监察建议，防止腐败再发。宣传和教育是预防腐败的重要措施，十八大以来，网络曝光等宣传力度的增强放大了打“虎”拍“蝇”、正风肃纪的效果和震慑力，这项工作力度得继续保持。国家监察委员会还要与律师协会、商会、大公司企业、学会等组织保持联系沟通，共同采取防范腐败的措施和开展宣传活动，促进行业自律和监管，营造廉洁的社会环境。

第三，重视并用足监督措施。从机构改革角度而言，将检察院的一部分合并到纪检监察机关，虽然人员会增多，但就措施手段而言是调存量的改革，而不是增量改革，因为从试点地区的监察委员会履行的职责和可以采取的措施来看，都并没有额外增加。监督、调查、处置职责早已都有，谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等十二项措施也早已都有。合并之后，可以使用这些措施的主体和人员变多而已。如果不创新工作方法，对这些措施的使用力度、方式、程序等进行改革，不让这些措施的威力发挥出来，改革就会只有形式而缺少内容。因此，要学习借鉴十八大以来创新运用函询约谈、问责追责、网络曝光、巡视审计、纪律审查、两个责任等措施的方法，加强信息舆情跟踪、搜集分析和研判，利用好个人有关事项报告、诚信体系等数据库平台，让法律授予监察委员会的每项措施都能见到实效，迅速树立监察委员会的权威。

第四，继续完善机构的内部改革。监察委员会设立之后，与纪委合署办公，检察院反贪局、反渎局、职务预防犯罪机构以及监察部（厅、局）、预防腐败局就要撤销。新机构和人员磨合过程中难免出现不协调的

问题，必须及时调整不合理的内部职能和分工，加强内部管理，提高工作效率。在人员编制不可能增加的情况下，合理优化配置监督执纪力量，要着力解决好两个问题：一是协调处理好派出机构本级与派驻机构的力量配置问题，实行人员统一管理，合理统筹安排使用；二是整合未梢执纪监督机构的力量，如乡镇纪委、县级机关纪检组、企事业单位纪委（纪检组），采用联合执纪、交叉检查、巡视巡查等方法实现监督全覆盖，而不必完全采用“机构设门”“人员驻门”方式，使得监督力量过于分散。按照监督对象和监督难易程度合理配置监督力量，公职人员数量多的地区，监督力量多，每年根据具体情况调整监督执纪人员。加大监督执纪干部交流、轮岗和业务培训，提高监督执纪水平，统一执纪标准。推行国家监察人员职业化，非领导职务实行专业技术职务管理，提高专业化能力。

第五，找到自我监督的平衡点。国家监察体制的改革是权力配置体系的重大调整。无论是党内监督、行政监督、司法监督还是现在正在推行的国家监督，都是政权体系的自我监督，是党和国家监督权行使方式的变革。自我监督具有自己的优势，但也有明显的不足，就是监督容易受到干扰，难以监督到位。国家监察委员会成立之后要与纪委合署办公，党内监督和国家监督相互融合。党内监督一个老大难的问题就是党委和纪委的关系问题，如前所述，党内历史上曾经围绕领导和指导关系而反反复复。强调系统垂直领导为主，监督力度加大，但难以达到党内高度集中统一的目的。强调党委领导，则会出现对地方党委主要领导权力过大，监督不到位的问题。各级监察委员会成立之后，这个党委和纪委的关系问题仍然会绕不开。纪检监察人员增多，手段措施更多，权力更大，找准自我监督的平衡点就更为重要。要发挥纪检监察机关的作用，保证其独立履行职责，单独预算安排财政经费保障其独立地位。同时要对监督权进行合理制约和限制，如建立人民监督权力的实现机制，各级监察委员会每年要向各级人大报告工作，接受其监督，对其报告进行表决。在人大设立专门的反腐败委员会，将纪检监察机关内部的干部监督管理室划转到人大的反腐败委员会，并赋予该委员会确定监察委员会财政预算、研究起草监察相关法律制度等职责，避免自己监督，防止“灯下黑”。建立新闻发言人制度，与媒体

保持密切沟通与合作关系，主动接受媒体监督。加大国家监察委员会查办的违纪违法行为结果公开，将不涉及国家秘密的违纪违法行为处理决定书公开。要防止监督权不当使用带来的改革创新动力不足的问题。改革创新动力不足的危险可能不亚于腐败的危险。要贯彻落实《关于新形势下党内政治生活的若干准则》，抓紧建立容错纠错机制。

第六，敦促并力推外围配套改革。国家监察体制的建立和完善不能孤立地单兵突进，因为腐败产生的原因是多因素综合作用的结果。治理腐败应从系统论出发，既要注重反腐败机构自身的改革，同时要推进相关的外围改革。国家监察体制改革作为国家治理体系和治理能力现代化建设的一个部分，必然与其他改革相互辉映。没有相关配套制度的协同作用，国家监察体制发挥的作用有限或难以发挥作用。改革开放以来，经济长期高速发展，但也产生了很多社会问题，给反腐败增加了许多困难，如贫富差距过大导致干部心理失衡，优质的公共产品供给不足和分配不均给吃拿卡要带来大量机会。干部制度虽然进行了改革，如取消就业分配制度，引入双向选择、竞争上岗等，国企和事业单位人员也签署聘用合同，但“铁饭碗”并没有打破，“能进不能出、能上不能下、能高不能低”现象依然存在，很多单位存在“三分之一”干部^①，给动真格监督执纪带来顾虑和压力。《劳动法》在公共机构并不完全适用，公务员、事业单位人员社会保障不同于企业，真正推行聘任制、严管干部队伍增加了许多障碍。从西方发达国家反腐败经验来看，大部分国家的反腐败机构较少，人员不多，如德国反腐败主要靠检察院，黑森州负责反腐败的检察官仅10名，该州公职人员10万人左右。但普通公民很够直接接触到的腐败并不多，主要原因在社会综合治理比较好，没有必要去行贿求人。另外就是社会管理体制比较完善，发现和调查腐败的成本很低。如通过社会诚信体系，就容易掌握一个官员的资产、收入、信用信息、消费记录等，腐败风险很大。因此要全面深化改革，如改革财政预算管理体制改革、人事管理制度、社会保障体系、社会诚信体系等，降低腐败机会和愿望，提高腐败成本和风险。抓紧修改《宪法》和《行政监察法》《刑事诉讼法》《公务员法》等法律制度，为改革提供法律支撑和保障。

第七，把私营机构纳入监督范围。目前试点《方案》要求“实现对行使公权力的公职人员监察全面覆盖”，有的学者将监察委员会的监察对象解释为国家工作人员。^[9]不论将对象限定为公职人员还是国家工作人员，监察对象都有很大局限性。从发达国家反腐败经验可以看出，当经济社会发展到一个阶段之后，经过有效的治理，公共机构的腐败会大幅减少，私营机构行贿及其内部的腐败问题将成为关注的重点。因此发达国家的反腐败机构都将私营机构纳入监管范围。十八大后，经过有效治理，腐败蔓延的势头已经得到控制，公共机构的增量腐败大幅减少，存量腐败也在快速消化和解决。私营机构腐败由公安机关查处，由于没有足够多的警力对私营机构的腐败进行打击和预防，这个领域的腐败虽然比较严重，但长期不受“关注”。行贿与受贿紧密相连，私营机构行贿及其内部的腐败严重影响整个社会的廉洁建设。检察院和预防腐败局都行使预防腐败职责，已经将私营机构的预防包含其中。国家监察体制改革应该继续将私营机构腐败预防纳入职责范围，同时将公安机关打击私营机构腐败的机构和人员并入监察委员会，由其统一行使私营机构腐败调查的职责。

[参 考 文 献]

- [1] 中共中央文件选集（第一册）[M]. 北京：中共中央党校出版社，1989：3-4.
- [2] 中国共产党组织史资料（第8卷）（上）[M]. 北京：中共党史出版社，2000：2.
- [3] [4] 中国共产党第五次全国代表大会[M]. 北京：中共党史出版社，2007：125-126.
- [5] [6] 李学勤. 中国共产党纪律检查工作60年[M]. 北京：中国方正出版社，2009：5，33.
- [7] 李志勇. 明确责任担当 提升履职能力[N]. 中国纪检监察报，2014-05-29.
- [8] 王岐山. 依法治国 依规治党 坚定不移推进党风廉政建设和反腐败斗争——在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第五次全体会议上的工作报告[R]. 2015-01-12.
- [9] 吴建雄. 国家监察体制改革的前瞻性思考[N]. 社会科学报，2017-02-15.

责任编辑 葛卫

^① 指一些单位存在的三分之一的干部职工是真正干事的、三分之一是混日子的、三分之一是捣蛋的。也有的说是三分之一的干部职工是真正干事的，有三分之一是混日子的，有三分之一是闲着的。

Main Contents and Abstracts

Power Structure Reform and Supervision System Reform

Li Yong-zhong

Abstract: After the Sixth Plenary Session of 18th National Party Congress, CCP pilots the National Supervision System Reform at Beijing city, Shanxi and Zhejiang provinces, which is a major political reform by building a cross-departmental supervision system.

Key Words: Supervision System Reform, Power Structure, Supervision by different political organs

The Constitutional Status of the National Supervision Committee System Reform

JiaoHong-Chang & Ye Yuan-Tao

Abstract: The announcement of the reform program about the supervision system fulfilled the requirement which was proposed by Xi Jinping, including perfecting supervision system, strategic design of supervision system, improving national monitoring organization and forming a comprehensive coverage of the national supervision system to state organs and civil servants. Setting up the supervision commission and granting its power must adhere to the principles of insisting reform, economy and efficiency, people sovereignty and rule of law. The paper attempts to study the Constitutional position of national supervision commission by analyzing its nature, status, structure and power.

Key Words: National supervision system, Reform Pilot, the Principle of the Constitution

The Lessons, Experiences and Countermeasures of National Supervision System Reform

Jiang Lai-yong

Abstract: It is of great value to improve the effectiveness of the reform of the national supervision system by referring to the historical experience and lessons of the reform of the supervision system. From a historical point of view, it can be seen that only by expansion of institutions and personnel without changing its operation mechanism and releasing its effectiveness of the system, it is difficult to achieve the goal of anti-corruption. There is no big move of changing supervision organization and the personnel after the Eighteenth National Party Congress of the CCP, but the reform of the operating mechanism is largely progressive and manifests effectiveness. The reform of the national supervision system in the future should clearly know its major targets, sufficiently use supervision measures, continuously improve the internal reform of institutions, find the balance point of self-monitoring, and put the private sector under the supervision.

Key Words: Integrity, Anti-corruption, National Supervision System

The Supervision System Design of the Supervision Committee

Li Yong & Yu Xiang-ling

Abstract: Any power has the risk of arbitrary. The supervision committee has so great powers that its supervision system design is more complicated. It includes procedural supervision, self-supervision, lawyer supervision, social supervision, news media and public opinion supervision, Supervision of the NPC and its Standing Committee, supervisory supervision of higher authorities, judicial supervision, supervision within the party. Improving the supervision system to prevent the "light under the black" and to ensure that the national supervision of long-term credibility.

Key Words: Supervision Committee, Supervision System Design, Long-term Credibility

The Evolution of the Supervision Office in Ancient China

Li Qing

Abstract: The supervision office in ancient China gradually became normative and independent with a long development, forming two systems: censor and expostulation. The history of its evolution reflected the importance of the supervision system in maintaining national justifications, correcting illegal behavior as well as checking and balancing the power. In addition, it expressed the irreplaceable effect of the supervision office in using law to restrain rights and normalize the power. The rationality of the system and the accumulated experiences have great benefits to reality.

Key Words: Ancient Supervision Office, Evolution, Lessons

Democratic Centralism in Selection and Appointment of CPC Cadres: Observations from Adjustment of the CPC Provincial Standing Committee Members (1983-2012)

Yang Zhu-song, Zhang Jun-yi & Hu An-gang

Abstract: Observations of the selection and appointment mechanism of CPC provincial standing committee members during 1983 to 2012 again prove the advantages of socialist political system with Chinese characteristics as follows: (1) Chinese political system is at heart democratic centralization: Centralization is the core, and the selection and appointment procedure manifests the spirit of democracy, using democracy to lower the decision-making risks brought by centralization. (2) Chinese political system is designed with the premise of maintaining stable political or-